ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XIV, 6 SECTIO G 1967

Z Katedry Teorii Państwa i Prawa UMCS
Kierownik: prof. dr Grzegorz Leopold Seidler

Jan SZRENIAWSKI

Prezydium rady narodowej — model i dewiacje

The Presidium of People's Councils — Model and Modifications

Założenia doktryny podziału władz, związanej z nazwiskiem Monteskiusza i jego dziełem *O duchu praw*, zawierającej w sobie wiele humanistycznych i wolnościowych elementów, były odbiciem ówczesnych XVIII-wiecznych postępowych prądów społecznych. Nauka Arystotelesa [1] o trzech rodzajach działalności państwa, sprawowanej przez odrębne organy i odpowiadającej w zasadzie ustawodawstwu, wykonawstwu oraz sądownictwu, rozważania Bodinusa, rozróżniającego cechy władzy zwierzchniej [2], w pewnym sensie działalność Cromwella, przestrzegającego rozdziału władz [3], oraz teoria podziału władz w nauce Locke'a, rozpatrującego zagadnienia z punktu widzenia rządów reprezentacyjnych i zwierzchnictwa narodowego [4] pozwoliły w oparciu o własne długotrwałe obserwacje, badania i przemyślenia stworzyć Monteskiuszowi doktrynę [5] o istnieniu trzech władz [6]. Doktryna podziału władz stała się jednym z haseł rewolucji francuskiej, walczącej o wolność,

---

[1] Arystoteles: *Polityka*, ks. IV, Wrocław 1953; K. Grzybowski: *Nauka o państwie*, Kraków 1949, s. 181; A. Burda: *Demokracja i praworządność*, Ossolineum, Wrocław—Warszawa—Kraków 1965, s. 66.

[2] A. Esmein: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 335.

[3] Esmein: *loc. cit.*; S. Grzybowski: *Cromwell i jego wiek*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1959.

[4] Esmein: *op. cit.*, s. 356; Burda: *op. cit.*, s. 146.

[5] G. L. Seidler: *Myśl polityczna starożytności*, Wyd. Literackie, Kraków 1961, s. 5.

[6] Burda; *op. cit.*, s. 159; K. Biskupski: *Zarys prawa państwowego*, PWN Warszawa 1962, s. 20; Esmein: *op. cit.*, s. 358. H. Rot: *Akty normatywne rad narodowych i ich prezydiów*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1962, s. 129. Montesquieu: *O duchu praw*, PWN, Warszawa 1957.

równość i suwerenność ludu.[7] Klasyczny z biegiem czasu podział był jednym z podstawowych poglądów politycznych czołowych myślicieli XVIII w., a i dziś w wielu współczesnych krajach cieszy się olbrzymim uznaniem i powodzeniem, aczkolwiek najczęściej uległ znacznemu złagodzeniu.[8] Podział władz i związana z nim terminologia doczekały się wielu teoretycznych opracowań i należały przez długi czas do niepodważalnych zasad funkcjonowania państwa.

Postępowość myśli Monteskiusza, a szczególnie głównego członu jego konstytucyjnej teorii, czyli zasady podziału władz, jest niewątpliwa. Przeciwstawiając się despotyzmowi i dążąc do zapewnienia wolności jednostce w warunkach scentralizowania władzy i wykonywania jej przez jeden organ — Monteskiusz wskazywał, że rozdział funkcji władzy państwowej oraz powierzenie ich realizacji odrębnym organom wzajemnie się hamującym jest konieczne, gdyż historia uczy, iż każdy człowiek posiadający władzę dąży — często nawet bezwiednie — do jej nadużywania i posuwa się aż do napotkania oporu.[9]

Odrębność władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, liczących się ze sobą, posiadających wzajemny wpływ na siebie i korygujących swą działalność, ale personalnie nie połączonych i wzajemnie nieodwoływalnych, nie przekreśla u Monteskiusza jedności działania aparatu państwowego, a ponadto stanowi gwarancję praworządności. Doktryna podziału władz, będąca wyrazem myśli ugodowego mieszczaństwa, stanowiąc jakby kompromis młodej burżuazji z feudalną monarchią, zabezpieczając niezależność parlamentu i ograniczając monarchię, przekreślana była w okresie późniejszym, kiedy zwycięska burżuazja dążyła do skupienia pełni władzy w swoich rękach i nie chciała jej z nikim dzielić. Dalszy rozwój instytucji państwowych, a szczególnie

---

[7] K. Grzybowski: *Demokracja francuska*, „Czytelnik", Kraków 1947; J. S. Langrod: *Zagadnienia polityczno-ustrojowe Francji*, Kraków 1947, s. 18; Biskupski: *op. cit.*, s. 55; J. Starościak, E. Iserzon: *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1965, s. 12.

[8] R. K. Carr, M. Bernstein, D. Merrison: *American Democracy in Theory and Practice*, New York 1961; A. Meszorer: *Brytyjski system parlamentarny w zarysie*, PWN, Warszawa 1962; Rot: *op cit.*, s. 130; M. Sobolewski: *Rola systemów partyjnych w kontroli władzy państwowej*, „Prace Prawnicze", z. 25, Kraków 1966; K. Grzybowski; *Montesquieu — kompromis feudalno-mieszczański*, „Państwo i Prawo", 1948, nr 9—10; H. Zdanowski; *Metody sprawowania władzy w USA*, „Nowe Drogi", 1967, nr 4; C. W. Mills: *Elita władzy*, KiW, Warszawa 1961.

[9] Esmein: *op. cit.*, s. 359; Burda: *op. cit.*, s. 161; Grzybowski: *Montesquieu...*, s. 1.

parlamentaryzmu, który akceptując podział władz kładł nacisk na ich współpracę, złagodził w praktyce ścisły podział władz.[10]

Przełomowym momentem dla teorii i praktyki podziału władz była uderzająca w system państwa brużuazyjnego Komuna Paryska w r. 1871. Przywódcy i ideolodzy Komuny, niszcząc stare i tworząc nowe, nie mogli oszczędzić parlamentaryzmu i przyjąć systemu państwowego opartego na podziale władz.[11] Nie mogli stworzyć organu przedstawicielskiego, którego funkcje ograniczone są wyłącznie do deliberowania i stanowienia praw. Uważali, że lud, tworząc nowy ustrój, nie może zadowolić się pośrednim wpływem na ustawodawstwo i powinien zapewnić sobie możliwość bezpośredniego wpływu i kontroli nad stanowieniem praw i ich wykonywaniem.

Komuna, zgodnie z XIX-wiecznymi rewolucyjnymi poglądami, twierdząc, że podział władzy obraża suwerenność ludu, pod wpływem popularnych wówczas koncepcji wszystkich zwolenników jednolitości władzy, od Hobbesa poprzez Benthama aż do Marksa i Engelsa, zerwała z tradycją i w rewolucyjnym zapale pełnię niepodzielnej władzy oddała ludowi. Przywódcy uważali, że podział władzy jest niepotrzebny, gdyż w praktyce i tak nie chroni przed przewagą jednej z nich, a ponadto, jeśli robi się dobry użytek z posiadania władzy, to nie potrzeba jej dzielić, a jeśli zły, to powinno się ją w ogóle odebrać.[12]

Komuna nie zawahała się targnąć na ustrojowe dogmaty. Przekreślono parlamentarne i wyborcze akcesoria demokracji burżuazyjnej, choć np. zasady głosowania powszechnego posiadały wielu zwolenników i uważano je za absolutne źródło prawa, a zasada republiki często umieszczana była w kategoriach praw nie wzruszonych. Twierdzono, że demokracja nie jest równoznaczna z głosowaniem poszechnym, czyli prawem do wyboru takiej czy innej osoby lub nawet formy rządów, że rola wyborcy jest minimalna, jeżeli sprowadza się tylko do funkcji wybierania, a brak jest możliwości wpływania na wybranych.[13]

---

[10] Grzybowski: *Montesquieu...*, *passim;* W. Zakrzewski: *System organów władzy i administracji państwowej,* „Państwo i Prawo", 1952, nr 7, W. Zamkowski: *Podział pracy między organami państwowymi na tle Konstytucji PRL,* „Państwo i Prawo", 1962, nr 1; Z. Izdebski: *Rewizja teorii podziału władz,* „Państwo i Prawo" 1957, nr 11; Grzybowski: *Demokracja francuska...*, *passim;* Rot: *op. cit.*, s. 129; Langrod: *op. cit.*, *passim;* Biskupski: *op. cit.*, *passim.*

[11] K. Marks pisał; „Komuna nie miała być ciałem parlamentarnym lecz pracującym, jednocześnie ustawodawczym i wykonawczym". K. Marks, E. Engels: *Dzieła wybrane,* KiW, Warszawa 1949, s. 487. Por. W. Lenin: *Państwo a rewolucja* [...] *Dzieła wybrane,* t. II, KiW, Warszawa 1949, s. 187 i n.

[12] I. Grajewska: *Komuna Paryska 1871 r., Zagadnienia władzy proletariackiej,* KiW, Warszawa 1961, s. 146.

[13] Marks, Engels: *op. cit.*, s. 488, Lenin: *op. cit.*, s. 188.

Walka w Komunie o przekształcenie oderwanego od ludu aparatu państwowego w organ, na którego działalność mieliby wyborcy wpływ bezpośredni, ciągły i skuteczny spowodowała obciążenie kandydatów mandatem imperatywnym oraz doprowadziła do powstania możliwości odwoływania deputowanych, a więc do rzeczywistej ścisłej więzi między wyborcami a ich mandatariuszami.[14]

Komuna, budując państwo rzeczywistej demokracji, połączyła ustawodawstwo, wykonawstwo i sądownictwo, wyraźnie koncentrując pełnię władzy w jednym ręku.[15] Kumulując pełnię władzy w jednym organie, a ponadto łącząc funkcje ogólnopaństwowe z municypalnymi oraz gwarantując trwałe podporządkowanie aparatu państwowego społeczeństwu, stała się nową formą państwa, którego wiele specyficznych cech rozwinęło się w późniejszych państwach proletariackich.[16] Doświadczenia Komuny, dotyczące budowy i funkcjonowania organów państwowych, stały się wytyczną działania dla twórców teorii i praktyki ludowładztwa. Niepodzielność pełnej i jedynej władzy, tendencje do wyodrębnienia i umocnienia egzekutywy, ale bez doprowadzenia jej do choćby częściowego usamodzielnienia, pełna i permanentna kontrola, weszły jako elementy trwałe do teorii socjalistycznego państwa.[17]

---

[14] Marks, Engels: *loc. cit.*, Grajewska: *op. cit.*, s. 164.

[15] Marks, Engels: *op. cit.*, s. 487. H. Lissagaray: *Historia Komuny Paryskiej 1871 r.*, KiW, Warszawa 1951. A. Iwsińska: *Wojna francusko-pruska 1870—1871. Komuna Paryska*, PWN, Warszawa 1956; J. Szreniawski; *Rozwój historyczny rad narodowych w aspekcie prawno-ustrojowym*, [w:] *Z problematyki rad narodowych*, Wyd. Lubelskie, Lublin 1961, s. 12.

[16] Marks, Engels; *op. cit.*, t. I, s. 105; Grajewska: *op. cit.*, s. 241; G. L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk: *Wstęp do teorii państwa i prawa*, Lublin 1963; S. Zawadzki: *Państwo demokracji ludowej* [...] *Materiały do studiowania wybranych zagadnień marksizmu-leninizmu i budownictwa socjalizmu w Polsce*, KiW, Warszawa 1959, *id*: *Marksistowska teoria państwa*, PWN, Warszawa 1964; Z. Rybicki: *Działalność i organizacja rad narodowych w PRL*, KiW, Warszawa 1965 r.; Z. Leoński: *Rady narodowe — zasady organizacji i funkcjonowania*, PWN, Poznań 1965; *Rady i administracja terenowa socjalistycznych państw europejskich*, Praca zbiorowa pod red. J. Starościaka, PWN, Warszawa 1965; A. Łopatka: *Państwo socjalistyczne a związki zawodowe*, Wyd. Poznańskie, Poznań 1962, *id: Kierownicza rola partii komunistycznej w stosunku do państwa socjalistycznego*, Wyd. Poznańskie, Poznań 1960; M. Maneli: *O funkcjach państwa*, PWN, Warszawa 1963; S. Ehrlich: *Ustrój Związku Radzieckiego*, PWN, Warszawa 1954; H. Groszyk zwraca uwagę na interesujący fakt istnienia idei rad w zredagowanym w r. 1850 przez Marksa i Engelsa Apelu Komitetu Centralnego do Związku Komunistów. *Geneza i istota centralizmu demokratycznego*. Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. IV (1957), 5, Lublin 1957.

[17] K. Marks i F. Engels; *Manifest komunistyczny*, [w:] *Dzieła wybrane*, t. I, s. 15; Lenin: *op. cit.*, t. II, s. 187 i n.; S. Zawadzki: *Marksistowska teoria państwa..., passim;* Grajewska: *op. cit.*, s. 213.

Marks zakładając, że podział władz prowadzi do uniezależnienia egzekutywy od legislatywy i pragnąc likwidacji tego stanu, dążył do skupienia pełni władzy w organie przedstawicielskim i ścisłego podporządkowania mu władzy wykonawczej. Zespolenie w rękach ciała przedstawicielskiego ustawodawstwa i wykonawstwa miało zapewnić jednolitej władzy ustawodawczej stały wpływ na wykonywanie jej uchwał, a ponadto być skutecznym środkiem zaradczym przeciw podziałowi władz.

Analizując doświadczenia Komuny Paryskiej Marks pisał w *Wojnie domowej we Francji*, że była ona ciałem „pracującym, jednocześnie ustawodawczym i wykonawczym".[18] Engels dążąc do zapewnienia parlamentowi nadrzędnej pozycji wśród organów państwa, wyraźnie wysuwał w *Krytyce programu erfurckiego* skupienie całej władzy politycznej w rękach przedstawicielstwa narodowego.[19] Lenin jako myśliciel stosujący rewolucyjną teorię w bezpośredniej działalności, walcząc z parlamentaryzmem [20], którego istotną cechą jest pozbawienie ciała przedstawicielskiego wpływu na działalność organów wykonawczych, posiadających w systemie podziału władz nie kontrolowaną samodzielność, oraz dążąc do przekształcenia parlamentu z instytucji gadającej w pracującą wysuwał w dziele *Państwo a rewolucja* koncepcję łączenia funkcji ustawodawczej i wykonawczej w jednym organie, czyli przeobrażenia posłów w ludzi uchwalających ustawy i zarazem wprowadzających je w życie.[21] Formę organizacyjną przyszłego proletariackiego państwa, zapewniającego stały aktywny wpływ wyborców na organy przedstawicielskie, widział w radach delegatów ludu pracującego. Ogólnie ujmując, problem znalezienia systemu i formy ustrojowej, realizującej teoretyczne założenia maksymalnego udziału społeczeństwa w rządzeniu z praktycznym tego urzeczywistnieniem, w warunkach kiedy z obiektywnych względów niemożliwe jest referendum, zadecydował o przekazaniu pełni władzy delegatom wybieranym i odwoływanym.

Markistowsko-leninowska teoria proletariackiego państwa zastępuje zasadę podziału władz zasadą jedności władzy ludu pracującego, zawierającą w sobie pogląd o pełnej nadrzędności ciała przedstawicielskiego, czerpiącego swą władzę bezpośrednio z woli wyborców. Zasada jednolitości i niepodzielności władzy, wynikająca z jednolitości celów i zadań, nie negując wielości form jej urzeczywistnienia, zakłada, że wszystkie

---

[18] Marks, Engels: *Dzieła wybrane...*, t. I, s. 487.

[19] Biskupski: *op. cit.*, s. 28.

[20] Lenin: *op. cit.*, t. II, s. 9, 187: „Nie republika parlamentarna — powrót do niej od Rad Delegatów Robotniczych były krokiem wstecz — lecz republika Rad Delegatów Robotniczych, Parobczańskich i Chłopskich w całym kraju, od dołu do góry."

[21] Burda: *op .cit.*, s. 218; Lenin; *op. cit.*, t. II, ss. 189—190.

organy w państwie są ściśle uzależnione i działają zgodnie z decyzjami organów władzy. Stosunki między organami państwa nie są oparte o zasadę podziału władz i ich równorzędność, ale o wyraźną nadrzędność i wyłączność organów przedstawicielskich jako organów jedynej władzy.

Ten prosty model absolutnego monizmu i pełni władzy został przyjęty i zastosowany w rewolucyjnych radach delegatów robotniczych. Pociągnęło to za sobą dalszy rozwój teorii, a m. in. teorii centralizmu demokratycznego.[22] Ideę centralizmu demokratycznego sformułował po raz pierwszy Marks w *Wojnie domowej we Francji* przy opisie i analizie doświadczeń Komuny Paryskiej, uważanej przez niego za prototyp socjalistycznego aparatu państwowego [23], a rozwinął Lenin, głównie w pracy *Państwo a rewolucja.*

Centralizm demokratyczny, określany najczęściej jako przewodnia idea ustrojowa oraz podstawowa zasada organizacji i działania socjalistycznego państwa, pochodna od zasady ludowładztwa [24], którego istota tkwi w określonym i ścisłym powiązaniu centralizmu z demokratyzmem, zakłada odróżnienie organów władzy i administracji przy nadrzędności tych pierwszych. Oznacza on istnienie centralnego kierownictwa i planowania w sprawach zasadniczych dla całego kraju przy aktywnym udziale terenu, rozwoju inicjatywy i działalności mas. Daje możliwości skupienia uwagi centralnych organów na rozwiązywaniu problemów zasadniczych, odciążając je jednocześnie od spraw mniejszej wagi z punktu widzenia interesu ogólnonarodowego.

Stosunek organów centralnych do terenowych w myśl koncepcji centralizmu demokratycznego oraz zgodnie z zasadą socjalistycznej demokracji, podporządkowującej mniejszość większości, a część całości, powinien układać się jako określone podporządkowanie organów terenowych organom centralnym.[25]

Organy terenowe reprezentować mają interesy lokalne oraz ogólnopaństwowe, a organy centralne obok zasadniczych interesów ogólnokrajowych, także interesy poszczególnych jednostek terytorialnych, co ma

---

[22] Groszyk: *op. cit., passim*; Grajewska: *op. cit.*, s. 250. W. Sokolewicz; *Rząd a prezydia rad narodowych*, PWN, Warszawa 1964, s. 9; T. Rabska: *Samorząd robotniczy a PRL*, Poznań 1962, s. 5—10; J. Szreniawski: *Problemy decentralizacji i koordynacji w radach narodowych PRL*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. XII (1965), 6, Lublin 1966.

[23] Seidler, Groszyk, Malarczyk: *op. cit.*, s. 134; Groszyk: *op. cit.*, ss. 333, 343.

[24] A. Burda: *Polskie prawo państwowe*, PWN, Warszawa 1962, s. 161, W. Brzeziński: *Problemy prawne planowania gospodarczego*, PWN, Warszawa 1964, s. 14.

[25] Groszyk: *op. cit.*, s. 364; Szreniawski: *Problemy decentralizacji i koordynacji..., passim.*

skutecznie przeciwdziałać odrywaniu się od woli mas i interesów poszczególnych regionów, a z drugiej strony chronić i zabezpieczać przed partykularyzmem i egoizmem lokalnym.

Centralizm demokratyczny jako zasada polityczna, odnosząca się do organizacji społeczeństwa w wielu różnorodnych płaszczyznach i ściśle związana z funkcjonowaniem państwa socjalistycznego, posiada wyraźne odbicie w obowiązującym prawie i ściśle jest związana z socjalistycznym modelem jednolitej władzy państwowej.

Doświadczenia rewolucji październikowej, państwa radzieckiego i krajów demokracji ludowej świadczą wyraźnie o możliwości zerwania z podziałem władz oraz praktycznego realizowania socjalistycznego modelu organizacji i funkcjonowania władzy państwowej. Analiza struktury i uprawnień aparatu państwowego, a szczególnie dzisiejszych rad terenowych, pozwala wyraźnie wyróżnić nowy socjalistyczny model władzy.[26]

Wykształcenie się nowego modelu władzy można prześledzić na przykładzie rozwoju polskich rad narodowych. Powstające na terenach polskich w latach 1918—1919, wzorowane na doświadczeniach rosyjskich, rady delegatów robotniczych realizowały podstawowe założenia centralizmu demokratycznego. Podziemne rady narodowe tworzone w pierwszych miesiącach władzy w r. 1944 w oparciu o *Statut tymczasowy rad narodowych*, pomimo warunków wytworzonych przez wojnę i terror okupanta, stanowiły dość zwarty i hierarchicznie zbudowany system. Rady okresu wojny starały się realizować zasadę pełni władzy w swoim ręku, a statut nie przewidywał istnienia w terenie innych organów. Realizowanie władzy przez wojsko i aparat okupanta oraz stosunkowo krótki okres działania rad w podziemiu uniemożliwiły wysunięcie na plan pierwszy zagadnień organizacyjnych.

Z chwilą wyzwolenia rady narodowe stały się organami władzy niepodległego państwa. Nie uczyniono jednak z rad podstawowego terenowego ogniwa aparatu państwowego, a funkcje te ustawodawca powierzył początkowo upełnomocnionym przedstawicielom PKWN, a następnie, zgodnie z dekretem z 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji, starostom i wojewodom. Działanie rad narodowych zgodnie z ustawą z 11 września 1944 r.

---

[26] G. L. Seidler: *Teoria państwa i prawa, Część analityczna*, Kraków 1951. S. Zawadzki: *Rozwój więzi rad narodowych z masami pracującymi w Polsce Ludowej*, PWN, Warszawa 1955; *Rady i administracja terenowa...*, pod red. Starościaka; Z. Rybicki: *Działalność i organizacja rad narodowych w PRL*, KiW, Warszawa 1965; T. Szymczak; *Ustrój państw socjalistycznych Europy środkowej i południowo-wschodniej*, PWN, Łódź 1963; O. Bihari: *Die Räte als die örtlichen Organe der Staatsgewalt*, „Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae", 1966, t. 8.

o organizacji i zakresie działania rad narodowych, określającą je jako tymczasowe organy ustawodawcze i samorządowe, powiązane było organizacyjnie i funkcjonalnie z samorządem terytorialnym. Rady stały się organami uchwałodawczymi samorządu i jako nie posiadające własnego aparatu wykonawczego działały przez powoływane i nadzorowane przez siebie i swe prezydia organy wykonawcze samorządu terytorialnego. Dekret z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego stwierdzał w art. 3, że samorząd reprezentowany jest przez rady narodowe. To nawiązanie do organizacji aparatu okresu międzywojennego uzupełnione zostało w dużej mierze przez zadania rad narodowych i ich stosunek do administracji scentralizowanej. Obok szeregu funkcji, jak np. planowanie działalności publicznej, posiadały one prawo wykonywania kontroli społecznej ogółu jednostek terenowych, w tym organów administracji rządowej ogólnej oraz szeregu uprawnień o charakterze personalnym.

Ustawa z 31 I 1946 r., nowelizująca ustawę z r. 1944 o radach narodowych, nie mówi już o radach jako terenowych organach samorządu, ale określa je wyraźnie jako organy planowania działalności publicznej oraz kontroli rządowych i samorządowych organów wykonawczych. Idea otrzymała formę prawną. Częste zmiany przepisów świadczyły o istnieniu podziału władz, o wprowadzeniu nowej struktury i adaptowaniu się starej do aktualnej sytuacji.

Fakt nieoddania radom pełni władzy w terenie i powierzenie gros zadań państwowych organom scentralizowanym spowodowany był przede wszystkim trudnościami natury polityczno-gospodarczej oraz brakiem dostatecznie przygotowanych w sensie fachowym kadr. Usytuowanie rad jako organów realizujących władzę państwową, aczkolwiek nie wyłącznie, to jednak w pozycji czynnika społecznego kontrolującego i mającego duży wpływ na administrację rządową oraz wyraźne nastawienie czynników rządzących na oddanie z chwilą zaistnienia odpowiednich możliwości pełni władzy w ręce rad, stwarzało warunki stopniowego przygotowania społeczeństwa do zasadniczej reformy przeprowadzonej ustawą z 20 marca 1950 r.[27]

Dualizm władz terenowych, ściśle rozgraniczający kompetencje organów administracyjnych i rad narodowych, istniejący w Polsce do r. 1950, odciążający te ostatnie od bezpośredniego administrowania, umożliwiał

---

[27] Szreniawski; *Rozwój historyczny rad narodowych... passim;* Dz. U., 1944, nr 2, poz. 8, Dz. U., 1944, nr 5 poz. 22. Dz. U., 1944, nr 14, poz. 74, Dz. U., 1950, nr 14, poz. 130; Z. Rybicki: *Rady Delegatów Robotniczych w Polsce 1918—1919*, PWN, Warszawa 1962. J. Pawłowicz: *Z dziejów konspiracyjnej KRN*, KiW, Warszawa 1961; *Protokół pierwszego plenarnego posiedzenia KRN*, Warszawa 1946, S. Zawadzki: *Rozwój więzi rad narodowych... passim.*

w systemie rad pełną realizację zapoczątkowanego przez Komunę Paryską socjalistycznego i opartego o zasadę centralizmu demokratycznego modelu władzy. Był to wyraźny przejaw podziału władzy.

Stosunki między radami a organami administracji układały się nie wszędzie i nie zawsze jednakowo, nie miało to jednak większego wpływu na stosunek rad do ich własnych organów.

Możliwości i praktyczny zasięg realizacji „czystego" socjalistycznego modelu władzy w radach był duży. Możliwość ta była jednak oparta o faktyczne wykonywanie podstawowych zadań państwowych przez organy funkcjonujące poza systemem rad. I o ile w tych organach, kierowanych centralnie, w oparciu o mianowanych, hierarchicznie podporządkowanych urzędników przeważały wyraźnie i zdecydowanie czynniki centralizmu, to w radach widoczne było położenie nacisku na zasadę centralizmu demokratycznego.

Nowy system reprezentowany przez rady, realizując w odpowiedni sposób dla ówczesnych warunków pewien zakres władztwa oraz szerokie możliwości kontroli aparatu państwowego, związany jest z socjalistycznym modelem władzy. Prezydia, kierujące pracą rad, chociaż nie były w zasadzie czynnikiem wykonawczym, lecz organem wewnętrznym, to jednak ściśle wiązały się z pracą rad.

Radykalny zwrot w strukturze władz i administracji terenowej, który nastąpił w r. 1950, w zasadzie wprowadził w życie podstawowe elementy hasła „pełnia władzy w ręce rad".[28] Zniesienie dualistycznego modelu administracji terenowej, czyli likwidacja stanowiska wojewodów, starostów i niektórych terenowych organów administracji rządowej specjalnej oraz organów samorządu terytorialnego, przejęcie dotychczasowego zakresu właściwości zniesionych organów przez rady, a ponadto dodanie radom pewnego zakresu nowych kompetencji — uczyniło z nich jedyny dominujący ośrodek terenowej władzy państwowej.[29] Pociągnęło to za

[28] A. Zawadzki: *Istota i rola rad narodowych jako jednostek organów władzy*, „Nowe Drogi", 1950, nr 2. W okresie tym przezwyciężano często spotykane błędne poglądy, usiłujące sprowadzić rady narodowe tylko do wyższej formy samorządu terytorialnego. Zob. Zawadzki: *Rozwój więzi rad narodowych...*, s. 45.

[29] O wadze problemu i nadziejach przywiązywanych do ustawy z 20 marca 1950 r. mogą świadczyć wypowiedzi posłów w dyskusji sejmowej. Sprawozdanie stenograficzne z 72 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 20 marca 1960 r., s. 14: „Gdy władza państwowa należy do ludu problem gospodarki samorządowej, polepszenie warunków bytu mas pracujących przestaje być zagadnieniem lokalnym." (W. Kłosiewicz); s. 17: „Szary człowiek zostaje postanowieniami tego doniosłego aktu wyprowadzony z ciasnego podwórka spraw czysto komunalnych i z równie ciasnego kręgu swych uprawnień o jednorazowym głosowaniu na szerokie pola rządzenia całym terenem poprzez powołaną przez siebie radę narodową, w samej radzie narodowej i u boku tej rady." (W. Sobal); s. 19: „Dotychczasowy dualizm władzy w Polsce Ludowej w formie organów administracji rządowej i samorządowej

sobą olbrzymi wzrost zadań rad oraz zmianę w sytuacji prawnej i faktycznej ich organów. Prezydia, jako kolegialne, podległe radzie organy, samodzielnie sprawujące wszystkie funkcje wykonawcze, kierujące działalnością gospodarczą, społeczną, kulturalną oraz innymi uprawnieniami rad zmuszone zostały celem usprawnienia działalności organizacyjnej oraz wskutek panujących wówczas ogólnych tendencji centralistycznych, osłabiających samodzielność organów terenowych, do ściślejszego związania z administracją centralną i stawania się przede wszystkim terenowymi organami Rady Ministrów i poszczególnych ministrów. Aparatem roboczym prezydiów stały się wydziały podporządkowane prezydiom i za ich pośrednictwem radzie, zorganizowane na zasadzie resortowego podziału administracji i składające się z resortowych pracowników państwowych. Konstrukcja prezydium — wydział oraz rada, podporządkowanie wydziału w pionie (art. 19) świadczyło o pewnych pozostałościach okresu dualistycznego.

Operatywność działania zmuszała prezydia do realizacji przede wszystkim dyspozycji odgórnych, idących od naczelnych władz państwowych i wyższego szczebla kosztem dyspozycji płynących od rady. Rada Państwa, jako organ sprawujący zwierzchni nadzór nad radami narodowymi, była uprawniona do wydawania obowiązujących wytycznych i instrukcji dla rad, a Rada Ministrów oraz poszczególni ministrowie w stosunku do prezydiów i ich organów. Ingerencja organów wyższych stopni i centralnych w działalność rad i ich organów sięgała w praktyce bardzo głęboko i wyraźnie ograniczała samodzielność jednostek instruowanych.[30]

Należy podkreślić, że dopiero uchwalona w r. 1952 Konstytucja PRL zgodnie z marksistowsko-leninowskimi założeniami nauki o jednolitości aparatu władzy państwowej usunęła sztuczny w nowych warunkach i sprzeczny z zasadami socjalistycznego demokratyzmu, a formalnie przyjęty przez Małą konstytucję, podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądową.[31]

---

stał się wyraźnie przeżytkiem. Faktycznie nie był to dualizm władzy a dualizm organów administracji i wobec tego poza zewnętrzną formą nie miał on w swej istotnej treści nic wspólnego z dualizmem z okresu przedwojennego." (K. Banach). Por. Przemówienie w Sejmie J. Cyrankiewicza, „Rada Narodowa", nr 6—7, 1950.

[30] J. Starościak; *Decentralizacja administracji*, PWN, Warszawa, 1960; S. Zawadzki: *Pochwała decentralizacji*, „Prawo i Życie", 1965, nr 8; Rybicki; *Działalność i organizacja rad...*, s. 268; Szreniawski: *Problemy decentralizacji i koordynacji...*, s. 205 i n.

[31] Zawadzki: *Pochwała decentralizacji...*, s. 154; Burda: *Polskie prawo państwowe...*, s. 105; Dz. U., 1950, nr 14, poz. 129, art. 2: „Najwyższymi organami Rzeczypospolitej Polskiej są: w zakresie ustawodawstwa — Sejm Ustawodawczy, w zakresie władzy wykonawczej — Prezydent Rzeczypospolitej, Rada Państwa i Rząd Rzeczypospolitej, w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe sądy."

Ustawa o radach narodowych z 25 I 1958 r. rozszerzyła uprawnienia rad, ustaliła tryby przekazywania zadań radom niższych szczebli, powiększyła źródła dochodów własnych i umocniła samodzielność przy uchwalaniu planów gospodarczych, zapewniła radom ogólną kompetencję we wszystkich sprawach nie należących w myśl przepisów szczegółowych do innych organów, a radom szczebla powiatowego właściwość we wszystkich sprawach z zakresu działalności rad, określiła podstawowe i charakterystyczne zadania poszczególnych szczebli, zostawiając ustalenie szczegółów Radzie Państwa na wniosek Rady Ministrów, uściśliła kompetencje poszczególnych organów i określiła organom centralnym środki nadzoru, wyznaczając jednocześnie granice ich stosowania. Ponadto wzmocniła rolę kierowniczo-koordynacyjną prezydiów, odciążając je od załatwiania lub akceptowania bieżących spraw administracyjnych, a wydziały uczyniła samodzielnymi terenowymi organami administracji państwowej. Stosunkowo ogólne określenie zadań rad podnosi wagę doświadczeń praktycznych. Rada Państwa nie wydaje w zasadzie wielu wytycznych i większość zagadnień pracy rad uregulowana jest przez Radę Ministrów i Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów oraz kierowników resortów. Dyspozycje Rady Ministrów płyną do rad za pośrednictwem prezydiów, tym bardziej iż cała gospodarka narodowa zarządzana jest przez organy administracyjne, a działalność gospodarcza wśród zadań rad zajmuje czołowe miejsce.

Prezydia w myśl ustawy z r. 1958, jako organy rad podległe Radzie Ministrów, ponoszą w praktyce odpowiedzialność za całokształt działalności podległego aparatu administracyjnego i gospodarczego, a kompetencja ich rozciąga się na wszystkie dziedziny objęte zadaniami rady. Prezydium zajmuje kluczową pozycję w mechanizmie działania całej rady i jako czołowy wykonawca jej uchwał oraz organizator życia gospodarczego, społecznego i kulturalnego w terenie posiada wyraźnie uprzywilejowaną pozycję prawną i faktyczną. Jest organem społecznym stojącym najbliżej aparatu zawodowo-urzędniczego, niejednokrotnie zlewającym się z nim w procesie działania. Usytuowanie prezydium w Polsce jest najczęściej odmienne niż w innych krajach socjalistycznych [32], wykazuje cały szereg interesujących cech specyficznych umożliwiających w pewnym sensie zestawienie na szczeblu centralnym z zadaniami Rady Ministrów, a jednocześnie funkcjami Prezydium Sejmu czy nawet Rady Państwa.[33]

---

[32] *Rady i administracja terenowa...* pod red. Starościaka, *passim*; Szymczak: op. *cit.*, passim; Dz. U., 1963, nr 29, poz. 172; Bihari: *op. cit.*, *passim*.

[33] Rot: *op .cit.*, ss. 17 i 129. J. Świątkiewicz: *Uchwały rad narodowych i prezydiów w 1962 roku*, „Problemy Rad Narodowych", 1964, nr 2, s. 23. B. Jastrzębski; *Funkcjonowanie prezydiów rad narodowych*, KiW, Warszawa 1965, s. 95.

Rada w zakresie wykonywania swych uchwał zdana jest całkowicie na prezydium — będące organem nadrzędnym nad wydziałami w sensie funkcjonalnym, organizacyjnym i personalnym oraz przedsiębiorstwami terenowymi — reprezentującym radę na zewnątrz. Przewodniczącego prezydium zatwierdzają organy administracyjne, co jest chyba przykładem odejścia od klasycznego modelu. Jego pozycja i jego siła wynika przede wszystkim z uprzedniej zgody czynników politycznych oraz faktu zatwierdzenia przez administrację, a wybory są bardzo często formalną akceptacją ze strony rady. Rada działa na sesjach, stosunkowo rzadko odbywanych i poświęconych z reguły większym i ogólnym problemom, a przewodniczący obrad nie posiada w zasadzie żadnych uprawnień do występowania na zewnątrz czy w stosunku do prezydium i aparatu administracyjnego. Działalność komisji także nie obejmuje bezpośrednio prac prezydium.[34]

Istniejący aktualnie w Polsce system rad narodowych, będący wynikiem wieloletnich doświadczeń własnych i innych państw obozu socjalistycznego, przedstawia system złożony, przystosowany do wypełniania wielkich, trudnych i odpowiedzialnych zadań. Rady w myśl sformułowań Konstytucji PRL oraz ustawy o radach narodowych usytuowane są jako organy jednolitego systemu władzy państwowej, będąc ze względu na uprawnienia, zadania, formy działania i sposób powoływania lokalnym parlamentem, któremu przydzielono wszystkie sprawy z zakresu terenowej administracji państwowej.[35] System rad zbudowany jest na zasadzie podwójnego podporządkowania, a szczebel powiatowy jest podstawowym ogniwem, na którym spoczywa główny ciężar realizacji zadań rad narodowych.

Stały wzrost zadań i podnoszenie się jakości pracy rad narodowych, rozwój kulturalny i gospodarczy kraju, wzrost świadomości społecznej obywateli oraz istotne zmiany zachodzące w sytuacji międzynarodowej, utrwalająca się stabilizacja, która umożliwia inne spojrzenie na zagadnienia wiążące się z budową, zadaniami i zasadami funkcjonowania rad, umożliwiły swobodniejsze i rzeczowe spojrzenie oraz analizę doświadczeń lat ubiegłych i stanu aktualnego. Doceniając twórczy dorobek tamtych

---

[34] J. Szreniawski: *Komisje rad narodowych w systemie terenowych organów władzy PRL*. Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. VI (1959), 4, Lublin 1960. *Komisje Rady Narodowej m. Łodzi*, Zesztyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, nr 17, Łódź 1960. J. Wróblewski, Z. Izdebski, E. Smoktunowicz, T. Szymczak: Problemy działalności komisji rad narodowych m. Łodzi i woj. łódzkiego, „Problemy Rad Narodowych", 1965, nr 5.

[35] M. Jaroszyński: *Zagadnienia rad narodowych, Studium prawno-polityczne*, PWN, Warszawa 1961, s. 78; Rot: *op. cit.*, s. 7; Starościak, Iserzon: *Prawo administracyjne...*, s. 126; art. 14 ustawy o radach z r. 1958 stwierdza, że rady „sprawują administrację państwową" Dz. U., 1963, nr 29, poz. 172.

lat, zarówno polityczny, jak i teoretyczny, można dojść do wniosku, że polski model jest w stanie przekształcić się i udoskonalić. Jego zaletą jest to, że odszedł od schematycznego naśladownictwa i przede wszystkim na drodze praktycznej działalności jest doskonalony. Rozwój życia i jego komplikowanie się stawia przed teorią praktyczne zadania, wymagające uogólnień.[36]

Przeobrażająca się często instytucja prezydium funkcjonowała do r. 1950 jako prezydium w dosłownym sensie, ściśle związana i podporządkowana radzie bez większych uprawnień do występowania na zewnątrz, następnie jako organ dźwigający na sobie ciężar prac administracyjnych i podporządkowany przede wszystkim prezydium wyższego stopnia. Dziś, zgodnie z wolą ustawodawcy, prezydium jako organ wykonawczy i zarządzający — organizujący wykonanie zadań rady, ściśle związany z Radą Ministrów i prezydiami wyższych szczebli, nadzorujący działalność terenowych organów administracji państwowej — zasługuje na specjalną uwagę.

Obowiązująca w systemie rad narodowych, zasada centralizmu demokratycznego obecnie ulega pewnym zmianom.[37] Wynikająca z zasady centralizmu demokratycznego, zasada podwójnego podporządkowania prezydium wygląda nieco inaczej niż kiedyś. Prezydium w świetle aktualnej praktyki jest powiązane z centralnym planowaniem, podporządkowane rządowi, częściowo i poszczególnym ministrom, a jego związek z radą jest proporcjonalnie znacznie mniejszy. Nie negując znaczenia np. wyborów prezydium na pierwszej sesji, możliwości odwołania czy żądania sprawozdań, na czoło wysuwa się raczej fakt przygotowania i wcześniejszego uzgodnienia z czynnikami politycznymi kandydatów do prezydiów czy wprost zatwierdzenie przewodniczącego przez organ admi-

---

[36] L e n i n; *Dzieła wybrane...*, t. II, s. 520: „Ten niski poziom kulturalny sprawia, że Rady będące, zgodnie ze swoim programem, organami zarządzania poprzez masy pracujące, są w gruncie rzeczy organami zarządzania dla mas pracujących poprzez przodującą warstwę proletariatu, ale nie poprzez masy pracujące." Por. też wywiad z szefem URM min. Januszem W i e c z o r k i e m: „Gospodarka i Administracja Terenowa", 1967, nr 2, oraz wypowiedź A. N o v o t n e g o: „Obecny etap jest trudny, ponieważ porzucamy wiele rzeczy, do których przywykliśmy i które wystarczały dla zapewnienia zwycięstwa socjalizmu. Dziś już jednak nie wystarczą i musimy poszukiwać i wypróbowywać nowe drogi, formy i metody." „Trybuna Ludu", 1967, nr 244.

[37] R. D e b r a y: *Rewolucja w rewolucji*, Biuletyn Specjalny PAP, nr 6579, z 19 I 1967, s. 28: „Centralizm demokratyczny służy do wybrania określonej linii politycznej, po czym ulega zawieszeniu w celu wcielenia tej linii w życie". J. B. T i t o w przemówieniu tak się wyraził o centralizmie; „Centralizm demokratyczny istnieje u nas również obecnie, gdyż jest to jedyny sposób zapewnienia sukcesów w budowie socjalizmu." („Trybuna Ludu", nr 89, 1 IV 1967, zob. także wywiad z J. W i e c z o r k i e m cyt. w przypisie 36.

nistracyjny. Realizacja centralizmu demokratycznego nie wygląda w każdym kraju identycznie. Podstawowe założenia i idee są zachowywane, ale przejawy nie wyrażają się sztywnym modelem. Aktualne wielostronne potrzeby, nacisk tradycji, szczególnie samorządu terytorialnego, wskazują, że proces ewolucji polskiego modelu prezydium będzie się pogłębiał i utrwalał. Konfrontacja klasycznego modelu z obecną praktyką wskazuje wyraźną dewiację.

Złożoność życia, wzrost znaczenia fachowości powoduje konieczność przekształcania modelu władzy terenowej z uwagi na jej sprawność. Idea centralizmu demokratycznego nie może być traktowana jedynie jako rewolucyjne hasło lub postulat, ale powinna być zasadą umożliwiającą zbudowanie najbardziej adekwatnego modelu władzy. Nierzadko centralizm biurokratyczny ubierany jest w nazwę centralizmu demokratycznego, ale ten wypadek nie mieści się w polskim modelu władzy. Jest on zaprzeczeniem koncepcji socjalistycznej władzy. Przewagę centralizmu demokratycznego daje się zauważyć w działaniu rad, a centralizmu w pionie wydziałów, czyli administracji. Natomiast w prezydiach uwidaczniają się elementy centralizmu demokratycznego oraz centralizmu, ale dominowanie tego ostatniego jest zdecydowane.

Wierność socjalistycznemu modelowi, jednolitość, monizm władzy i skupienie jej w rękach rad jest dziś bardziej wyraźne w dołowych ogniwach. Prezydium w gromadzkiej radzie narodowej może być bardziej zespolone z własną radą niż prezydium wyższego stopnia, chociażby z racji ustawowego połączenia funkcji przewodniczącego prezydium z przewodniczącym sesji w jednej osobie. Im szczebel wyższy, tym prezydium jest ściślej związane z centrum administracyjnym i bardziej oddalone od rady.

Nie negując słuszności zadań centralizmu demokratycznego musimy stwierdzić — analizując metody jego stosowania oraz współczesne życie i praktykę, istniejącą w systemie rad narodowych — że jest obecnie nie najczęściej spotykany. Olbrzymi nacisk administracji centralnej, wyższy poziom życia i jego komplikowanie się, wzrost wymagań społeczeństwa i wiążące się z tym zapotrzebowanie na fachowców i administratorów, nie przekreślając współdziałania społeczeństwa w rządzeniu, powoduje coraz wyraźniejsze występowanie centralizmu.[38]

Zgodnie z teorią marksizmu-leninizmu tradycja widziała rozwiązanie w łączności prezydium z radą i traktowała je jako wyłącznie organ rady, a obecna opinia skłonna jest raczej traktować prezydium jako organ administracyjny podporządkowany i ściśle związany przede wszystkim

---

[38] R y b i c k i: *Działalność i organizacja rad...*, s. 292; S z r e n i a w s k i: *Problemy decentralizacji...*, s. 216.

z administracją centralną. Można podać wiele przykładów mówiących o nakładaniu obowiązków na prezydia wprost przez ministrów, a zdarza się nawet, że poszczególne zjednoczenia uważają się za powołane do ich zlecania. Jest to sprzeczne z treścią rozdz. VIII ustawy o radach narodowych, przewidującego nadzór nad prezydiami wyłącznie przez Radę Ministrów oraz prezydia rad wyższych stopni, a zarazem charakterystyczne dla coraz większej jakby podświadomej łączności prezydium z administracją. To stopniowe narastanie zmian w strukturze, usytuowaniu i zadaniach w latach 1944—1950—1958 świadczy m. in. o oddziaływaniu praktyki na teorię. Zasada jednak nie została zmieniona, a jej realizacja nie jest ograniczona ramami klasycznego modelu. Żywa jest idea, a jedynie zmieniają się formy jej przejawiania się.

Charakterystyczna jest nowela z r. 1963, zmieniająca przepisy dotyczące stosunku między radą a prezydium, idącą wyraźnie w kierunku zwiększenia podporządkowania tego ostatniego.[39] Nowela upoważniająca Radę Ministrów bądź, zgodnie z jej wytycznymi, prezydia rad narodowych do określenia spraw, w których zalecenia i opinie komisji są dla kierownika wydziału wiążące — może bezwiednie — umocniła bardziej pozycję prezydium niż komisji. Prezydium zostało powołane do decydowania, w jakich sprawach zalecenia komisji są wiążące, a w jakich nie.[40]

Przed nowelizacją przyjmowano w praktyce pogląd, że wszystkie wnioski komisji są wiążące.[41] Obecnie kierownik wydziału może negatywnie ustosunkować się i poinformowawszy o zajętym stanowisku komisję oraz prezydium, pozostawić bez dalszego biegu te wystąpienia, które nie zostały zaliczone przez prezydium do wiążących. Prezydium

---

[39] Rozporządzenie ministra zdrowia z 27 lutego 1959 r. postanawia, że w razie wybuchu choroby Heinego Medina prezydia WRN ustalają obszar, na którym mają być przeprowadzone szczepienia, ich rodzaj, terminy itd. (Dz. U., 1959, nr 17, poz. 102). Rozporządzenie ministra rolnictwa z 26 czerwca 1959 r. w sprawie pomoru drobiu stwierdza, że do właściwości prezydium PRN należy ustalenie okręgu zagrożonego chorobą i wydawanie zarządzeń natury profilaktycznej, a do właściwości wydziału decyzje szczegółowe (Dz. U., 1959, nr 41, poz. 257). Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i obrony narodowej nakłada na prezydia obowiązek pomocy przy organizacji poboru do wojska (Dz. U., 1963, nr 39, poz. 220). A. Wendel w „Prawie i Życiu" nr 4, 1967, pisze o nakładaniu na prezydia GRN obowiązku wydawania zaświadczeń przez Zjednoczenie Obrotu Zwierzętami Hodowlanymi. B. Ostapczuk: *O stylu pracy PWRN we Wrocławiu*, „Gospodarka i Administracja Terenowa", 1967, nr 2; Z. Zell: *Pozycja rady i jej organów w świetle noweli do ustawy o radach narodowych*, „Gospodarka i Administracja Terenowa", 1964, nr 1.

[40] Uchwała RM z 26 VI 1964 r. M. P., 1964, nr 39, poz. 183. Uchwała nr 265 PWRN Lublin z 15 IX 1964 r. Or. II-0163/64.

[41] Regulamin WRN w Lublinie i wytyczne prezydium traktowały wszystkie opinie, wnioski, uwagi i zalecenia komisji kierowane do kierowników, jako wiążące.

jest tym organem, który po otrzymaniu zastrzeżeń kierownika wydziału może w myśl art. 44 § 3 zobowiązać go, by zastosował się do zaleceń lub powiadomił komisję o motywach, z których powodu uznaje zastrzeżenia za uzasadnione. Dopiero od stanowiska prezydium komisja może odwołać się do rady.

Bardzo często aktywność rady zależy w dużej mierze od jakości pracy prezydium, ono zwołuje sesję i przygotowuje na nią materiały, ono też najczęściej sugeruje, jaki ma być plan pracy rady.

Dewiacje w modelu władzy można by nazwać „sporem o duszę prezydium". Między innymi dowodem tego jest istnienie Biura Rad Narodowych w Kancelarii Rady Państwa oraz Biura do Spraw Prezydiów Rad Narodowych w Urzędzie Rady Ministrów, których wytyczne oraz oceny pracy rad i ich organów opierają się często na zupełnie innych, a nawet przeciwstawnych przesłankach. Z modelem klasycznym władzy spotykamy się np. przy okazji odrzucenia przez radę sprawozdania prezydium czy nawet skrytykowania pracy wydziału przez komisję rady. O wiele jednak częściej działanie nowego modelu przejawia się w zdecydowanej przewadze prezydium nad radą.

Analiza faktów doprowadzić może do wysnucia nieraz pochopnych wniosków, które po uproszczeniu mogą dać twierdzenie, że często wbrew założeniom teorii i sformułowaniom ustawy prezydium „rządzi" radą, a administracja (czyli wydziały) ma duży i wyraźny wpływ na działalność prezydium.[42] Te zjawiska są w moim przekonaniu jednym z następstw procesu tworzenia się nowego modelu, który nie jest zakończony.

Rola prezydium w systemie rad narodowych jest problemem, który można uznać za istotny dla całego systemu ludowładztwa i zasad funkcjonowania aparatu państwa socjalistycznego. Analiza stanu faktycznego, badanie zwłaszcza jego charakteru i roli poprzez analizę kompetencji, ocena takich zagadnień, jak np. uchwały, decyzje, pozycja przewodniczącego, skład osobowy czy wewnętrzny podział pracy, formalny lub ukryty decernat, może rzucić ciekawe światło na problemy zasadnicze. Dokładna znajomość rzeczywistych funkcji prezydium oraz jakości i przydatności aktualnych przepisów pozwoli poznać faktyczne znaczenie nowego modelu władzy terenowej, a nawet może umożliwić także wyrobienie sobie poglądu na dalszą ewolucję w przyszłości, na ewentualne zmiany jego istoty i zadań. W myśl teoretycznych założeń kompetencje prezydium, tak jak i innych organów rady, nie mogą przekraczać kompetencji

---

[42] Przykładem rzeczowo i ciekawie ilustrującym „ilościowy" stosunek prezydium do rady mogą być dane przytoczone w artykule W. Sokolewicza i S. Zawadzkiego: *Wyniki badania uchwał rad narodowych i ich prezydiów*, „Problemy Rad Narodowych", 1965, nr 3. Świątkiewicz: *op. cit.*, s. 23.

rady [43] i na ogół zgodnie z tymi poglądami interpretowane są obowiązujące przepisy prawne (art. 55 ustawy o radach narodowych).[44] Nie negując oczywistych możliwości wpłynięcia rady (w formie wiążących wytycznych) na działanie prezydium, należy podkreślić, że istnieje wiele przepisów mówiących o obowiązkach czy uprawnieniach prezydium, których rada bezpośrednio wykonywać nie może (art. 15 k.p.a.). Nie chodzi tu oczywiście o zastępowanie rady, gdyż na gruncie obowiązującej teorii i przepisów rady *sensu stricto* zastąpić nie można, ale raczej o problem realizacji zadań rady w swoistej formie — wykonywanie jakby zadań własnych. Nie ma podstaw do dokonywania podziału kompetencji między radą a prezydium, oznaczającego istnienie jakby dwu równoległych podmiotów praw, jednak nie da się zaprzeczyć, że np. do uchwalenia planu przestrzennego, projektowania listy ławników czy powołania kierownika wydziału upoważnione jest wprost prezydium. Rady nie mogą posługiwać się tymi samymi formami prawnymi co prezydia.

Wynikające z Konstytucji PRL i ustawy o radach władztwo rad nad prezydiami bywa często w praktyce bardzo ograniczone i małe, a w wypadku zaistnienia sprzeczności między wytycznymi dla prezydium własnej rady i prezydium wyższego stopnia, nierzadko przeważa opinia prezydium jako organu bardziej związanego z władzami centralnymi i lepiej zorientowanego w potrzebach i ogólnopaństwowych możliwościach. Prawie cała działalność (ponad 85%) prezydiów mieści się w odgórnych wytycznych, co przy dużej zależności przewodniczącego prezydium, wynikającej choćby z faktu zatwierdzenia, decydowania o wysokości jego poborów, nagrodach, orderach, awansach i opiniach, oraz zacieraniu się trzech pionów nadzoru na korzyść administracji — ściśle wiąże prezydium w pionie, a tym samym osłabia więź w poziomie i kontakt z własną radą.

Scentralizowane życie gospodarcze oraz centralizm przeważający w decydującym pionie, czyli wydziałach, wywiera także wpływ na działalność prezydium w kierunku łączności z administracją. Bardzo wyraźnie traktuje też prezydia jako organ administracji kodeks postępowania administracyjnego.[45] Nowe spojrzenie na podział władz i ich

---

[43] Jaroszyński: *op. cit.*, ss. 95 i 196: „Prezydia rad działają i działać mogą jedynie w obrębie rzeczowego zakresu działania rad narodowych i swojego odrębnego od rad, których są organami, rzeczowego zakresu działania nie mają i mieć nie mogą [...]. Prezydium jest bowiem tylko i wyłącznie organem wykonawczym i zarządzającym rady narodowej i jako takie nie ma ono i mieć nie może żadnego innego zakresu działania poza zakresem działania samej rady."

[44] Jastrzębski: *op. cit.*, s. 85.

[45] E. Iserzon, J. Starościak: *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz.* Wyd. Prawnicze, Warszawa 1964, ss. 19, 44, 172. Por. art. 110 § 4;

powiązanie, centralizm demokratyczny i wzajemne podporządkowanie, stosunek administracji do władz, a szczególnie na rolę prezydium w systemie rad, pozwoli lepiej zrozumieć kontury polskiego modelu terenowej władzy.

Модель и девиация Президиума Народного Совета

Резюме

Темой настоящей работы является юридическое положение и роль Президиумов Народных Советов в системе польских Народных Советов. Автор анализирует взгляды Монтескье о существовании трех, независимых друг от друга властей, опыт Парижской Коммуны 1871 года, концентрирующую полную неделимую власть в одном, тесно подчиненном народу органе, а также эволюцию, которую прошли Народные Советы и их органы в Народной Польше с 1944 года. По действующему в настоящее время Уставу, начиная с 1958 года, Президиум как орган Совета и главный исполнитель его решений, подчиненный одновременно Совету Министров, несущий практически ответственность за всю деятельность подчиненного ему административного аппарата, занимает ключевые позиции в механизме деятельности всего Совета. Президиум является общественным органом, стоящим, однако, ближе к административному аппарату, и часто сливающимся с ним в процессе деятельности.

Теория трактует Президиум как орган, тесно связанный с Советом, но в практике Президиум все чаще принимается за административный орган, связанный в своей деятельности с центральной администрацией. Президиум в большинстве основных правовых актов трактуется как орган Совета, но все чаще можно встретить правовые нормы, соединяющие президиум прежде всего с администрацией. Правовое положение председателя Президиума, выбор которого Советом должен быть утвержден высшими административными органами, его права и обязанности зачастую дают основу для трактования его как самостоятельного органа государственной администрации.

Структура сегодняшнего Президиума не является окончательно определенной и её эволюция еще продолжается. Сопоставление её

„Od decyzji Prezydium WRN, mocą której uchylono lub zmieniono decyzję organu administracyjnego tego prezydium (art. 140), służy stronie odwołanie do właściwego ministra." Zob. również J. Świątkiewicz: *Z zagadnień podporządkowania terenowych organów administracji na tle stosowania przepisów k. p. a.*, „Gospodarka i Administracja Terenowa", 1962, nr 5.

с классической моделью Президиума как коллегиального, подчиненного исключительно собственному Совету, органа в практике обнаруживает четкую девиацию. Более высокий уровень жизни и повышение требований общества, рост значения квалификаций — все это влияет на изменения в практическом применении основ демократического централизма и вызывает необходимость образования модели местной власти с целью повышения её эффективности. От активности Президиума зависит в большой степени эффективность работы всего Совета. Практика заметно укрепляет его положение.

The Presidium of People's Councils: Model and Modifications

Summary

The article discusses the legal position and the function of the presidium * in the system of the People's councils in Poland. The author analyses the views of Montesquieu about the existence of three mutually independent authorities; then the experience of the Paris Commune of 1871, when the whole, undivided power was given to one, sole organ, closely supervised by the people; finally — the evolution which the People's councils and their organs have undergone in the Polish People's Republic since 1944. According to a bill passed in 1958 and currently valid, the presidium, which is a part of the council and also its executive organ, is at the same time subordinated in over-all hierarchy to the Council of Ministers. In practice, therefore, it is rèsponsible for the whole activity of the administrative apparatus which it supervises and in this capacity it occupies a key position in the mechanism of the People's council. The presidium is thus an elected body but it stands closest to the administrative apparatus with which it often merges in practice. Theoretically the presidium is regarded as an organ closely connected with the council, but in practice it is more and more often taken to be an administrative organ connected, above all, with the central administration. The presidium is treated as an organ of the council in the majority of legal acts, but more and more often there appear regulations that associate it above all with the administration. The legal position of the head of the presidium whose election by the

* The presidium is a collective organ which has executive and administrative functions — it is elected from among the members of the council and persons from outside. It organizes the accomplishment of the council's tasks, represents the council outside and acts according to its resolutions, at the same time following the directions of the councils of higher rank and those set by the Council of Ministers.

council must be confirmed by the superior administrative organ, his rights and duties, often offer ground for treating him as a separate organ of state administration. The model of the present presidium is not final and its evolution continues. In practice there is a clear departure from the classical model in which the presidium is viewed as a collective organ, controlled exclusively by its own council. A higher standard of living, increased requirements in society and attaching greater value to professional qualifications bring about changes in the practice of applying the principle of democratic centralism and make necessary the transformation of regional authority for the sake of its greater efficiency. The activity of the presidium determines to a large extent the profitable work of the whole council. Practice clearly strengthens its position.

Papier druk. sat. III kl. 80 g. Format 70 × 100 Druku str. 20
Annales UMCS Lublin 1968 LZGraf. im. PKWN, Lublin, Unicka 4 Zam. 4096. 1.XII.67
700 + 75 egz. C-3 Manuskrypt otrzymano 1.XII.67 Druk ukończono 8.VI.68